

De la Senadora Nancy de la Sierra Arámbaro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil Federal y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de derecho a la identidad.

La suscrita Senadora Nancy de la Sierra Arámbaro, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, de la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción 1, 164 numeral 1 y 2, y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Civil Federal y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en materia de derecho a la identidad, conforme a lo siguiente:

### **Exposición de motivos**

#### **La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el derecho a la identidad**

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción global aprobado el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), mediante la Resolución "Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", suscrito por sus 193 Estados Miembros, México entre ellos, que busca orientar esfuerzos hacia el desarrollo sostenible en las dimensiones económica, social y ambiental.

Este compromiso internacional es una hoja de ruta para erradicar la pobreza, proteger al planeta y asegurar la prosperidad para todas y todos. Para materializar esos fines, la Agenda 2030 plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con 169 metas específicas y 232 indicadores, que constituyen una agenda integral y multisectorial.

Ante los ODS, el combate a la desigualdad ha sido uno de los retos más grandes que enfrentan los países suscritos a esta estrategia global. Con este fin, los Objetivos en cuestión se entrelazan y apuntan hacia ese gran propósito. En ese contexto, se entiende el rol central que tiene el **derecho a la identidad** en la generación de condiciones equitativas para las personas, al fungir como *el derecho que facilita y abre las puertas al ejercicio de otros derechos como la salud, la educación, el trabajo, entre otros necesarios para alcanzar el bienestar social.*

Precisamente, la **meta 16.9** del **ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas**, que busca garantizar para el año 2030 el derecho a la identidad para todas las personas mediante el registro de nacimientos también es una medida que, fortalecida e integrada con otros servicios públicos, puede contribuir a orientar mejor la política pública, al visibilizar a toda la población y sus necesidades, aún en los contextos más desfavorecidos.<sup>1</sup>

Para el caso específico del **indicador 16.9.1** sobre el registro de nacimiento, se ha definido el uso del parámetro de medición de las encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados, lideradas por UNICEF a nivel global, y aplicadas regularmente desde hace 20 años en más de 100 países en coordinación con los gobiernos nacionales. El indicador definido fue: **el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años, cuyo nacimiento se ha registrado ante una autoridad civil, desagregado por edad.**<sup>2</sup> De ahí que, para afirmar que en México se ha avanzado respecto a la meta 16.9., debemos incrementar el número de niñas y niños registrados ante las autoridades civiles.

En este sentido, es relevante distinguir entre el registro o inscripción de nacimiento y el acta del mismo. La **inscripción del nacimiento** de las personas ante el registro civil correspondiente representa el reconocimiento institucional de su derecho a la identidad, mientras que el **acta de nacimiento** emitida es el documento legal que certifica su identidad, es decir, deja constancia de su nombre fecha y lugar de nacimiento. Este derecho permite que todas las y los niñas se les reconozca un nombre al nacer, así como una nacionalidad, una familia y el ejercicio de otros derechos sin restricciones legales.<sup>3</sup>

La importancia del acto jurídico del registro de nacimiento en el marco del derecho a la identidad para la población infantil, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, radica en sus funciones como medida de protección frente a crímenes que pudieran comprometer su integridad, así como en servir de acceso a otros derechos –como por ejemplo salud y educación– que se relacionan con el desarrollo integral y la garantía de disfrute de condiciones de vida digna para niñas y niños.

Un niño o niña que no es registrado y no cuenta con un acta de nacimiento, no tiene identidad legal. Esto frena sus posibilidades de ejercer otras garantías y derecho como la protección, la salud, la educación, impidiendo su inclusión en la vida económica, política y cultural del país. El no tener un registro y un acta de nacimiento

---

<sup>1</sup> UNICEF, INEGI. Derecho a la identidad: la cobertura de nacimiento en México. INEGI. 2018. p. 17.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Ibidem, p.3.

es inevitablemente un factor de exclusión y discriminación. En México, hemos avanzado en la cobertura de personas con registro ante las autoridades civiles, así como se ha robustecido el marco jurídico en la materia. No obstante, aún hay retos por superar para garantizar el derecho a la identidad de manera exhaustiva.

### **El derecho a la identidad en México**

Existen varios instrumentos internacionales que señalan al registro de nacimiento como mecanismo de garantía del derecho al nombre, la identidad y la personalidad jurídica. Estos instrumentos son: la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y la *Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)*, que consagran estos derechos en los siguientes términos:

#### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

**Artículo 6.** Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**Artículo 15.** Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

#### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 16.** Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**Artículo 24.**

**2.** Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

**3.** Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

#### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

**Artículo 18. Derecho al Nombre**

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

## **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

## **Convención sobre los Derechos del Niño**

### **Artículo 7**

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

### **Artículo 8**

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

Ante este andamiaje jurídico, el propio **Comité de Derechos Humanos de la ONU** ha reconocido la importancia del registro de nacimiento como medida especial de protección, principalmente para la infancia, ya que su cumplimiento contribuye a “reducir el peligro de que [niños y niñas] sean objeto de comercio, rapto u otros tratos incompatibles...” con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, además de contribuir a evitar la discriminación derivada de ser apátrida, por la falta del reconocimiento jurídico de su personalidad jurídica como nacional de un país.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos. 1989. *Observación General N. 17, Derechos del niño*, 35º Periodo de sesiones, art. 24, párr. 7-8.

Por su parte, el **Comité de los Derechos del Niño** – órgano encargado de examinar el cumplimiento de las obligaciones *convencionales* en materia de infancia– ha recomendado a los países, en concordancia con la CDN, establecer las garantías necesarias para que, al nacer, todas las personas sean registradas a través de medidas orientadas a lograr una cobertura universal, accesible y gratuita. También ha señalado que es fundamental la eliminación de las barreras que deriven en procedimientos “inaccesibles, engorrosos y costosos”.<sup>5</sup>

Además, en concordancia con sus obligaciones convencionales, nuestro país ha consagrado en el **artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** que “toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento”. Además, prohíbe los cobros al registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada gratuita al señalar que “la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento”.

Con esta reforma al artículo 4 constitucional, publicada en junio de 2014, las recomendaciones y estándares internacionales para el registro de nacimiento relativos a los **principios de oportunidad, universalidad y gratuidad**, quedaron inscritas en el texto constitucional, reafirmando así la obligación de garantizarlos en todo procedimiento y determinación administrativa o judicial, así como en legislaciones secundarias.<sup>6</sup>

Como parte de esta reforma constitucional, el Congreso de la Unión estableció en su artículo transitorio segundo la obligación de las legislaturas estatales de incorporar en sus haciendas, códigos financieros, leyes de ingresos y otras normas aplicables, la exención del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

En marzo de 2017, el Pleno de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** resolvió las diversas acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016 y 10/2016, a través de las cuales, por unanimidad de votos, **declaró inconstitucionales una serie de artículos y preceptos contenidos en las leyes de Baja California, Nayarit y San Luis Potosí que establecían cobros injustificados al registro de nacimiento** asociados a la edad de las personas, a su lugar de nacimiento –especialmente por la inscripción de personas mexicanas nacidas en el extranjero–, así como por realizar registros en hospitales y centros carcelarios.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Comité de los Derechos del Niño. 2001. Observaciones \_nales, Lesotho, CRC/C/15/Add.147, 21 de febrero, párr. 29.

<sup>6</sup> Vid. UNICEF, INEGI. p. 14.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 15.

Las leyes impugnadas **también contemplaban multas por la realización de registros extemporáneos**. Sin embargo, estas multas fueron **declaradas inconstitucionales al considerar que los derechos humanos son imprescriptibles y exigibles en todo momento al Estado**. El Alto Tribunal definió como ilegales las multas incluidas en las normas analizadas así como al establecimiento de caducidad al acta de nacimiento por oponerse al principio de universalidad de los derechos humanos.

Además, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA), promulgada en 2014, ha sentado las bases normativas para el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia en el país. Una vez más, nuestro orden jurídico reiteró por esta vía los principios de universalidad, gratuidad y oportunidad especificados en el texto constitucional. Lo anterior quedó determinado en las fracciones III del artículo 13°; I del artículo 19°; I del artículo 103°, así como en todo el capítulo tercero de la citada Ley.

Una aportación valiosa de la LGDNNA al marco normativo nacional sobre el derecho a la identidad se encuentra en la esfera de los procedimientos de los registros civiles, al establecer un estándar nacional de 60 días para la inscripción de los nacimientos. En este sentido, cada código civil o normas análogas de cada estado ha dictado periodos que oscilan entre los 15 y los 365 días posteriores al nacimiento para llevar a cabo el registro oportuno de niñas y niños.<sup>8</sup>

Como regla general, **pasado aquel plazo sobrevienen cargas administrativas, trámites añadidos e inclusive multas que, como ya se mencionó, ahora son consideradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. En los hechos, contribuyen a la construcción de contextos diferenciados e inequitativos para el ejercicio del derecho a la identidad entre estados e inclusive municipios, a través de condiciones desiguales para realizar el registro de nacimiento ágil y gratuito de niñas y niños.

En este contexto, debe destacarse lo señalado por la UNICEF y el INEGI: que **el plazo de 60 días** para la inscripción de los nacimientos de niñas y niños **no significa la conclusión de un periodo para hacer viable el cobro de multas, sino por el contrario, es una pauta normativa para que el Estado mexicano fortalezca sus estrategias y políticas públicas** para cumplir con el principio de oportunidad. En consecuencia, esos 60 días son apremiantes para las autoridades y no así para las y los ciudadanos que deben registrar a las y los niños.

---

<sup>8</sup> Ibidem, p. 16.

Estas trabas burocráticas han dejado a un porcentaje significativo de la población en exclusión, resultando en una clara violación de su derecho a la identidad. Precisamente, la Encuesta Intercensal de 2015 indica que 0.8% de la población aún no tiene garantizado su derecho a la identidad mediante el registro de nacimiento en el país, lo cual quiere decir que **al menos un millón de personas (1,003,702) de todas las edades no cuentan con registro de nacimiento**. De éstas, 903,288 personas nacieron en territorio nacional (89.9%), 93,425 nacieron en el extranjero (9.3%), mientras que el resto no especificaron su lugar de nacimiento (0.8%).<sup>9</sup>

**Gráfica 2.** Porcentaje de población con acta de nacimiento por entidad federativa, 2015



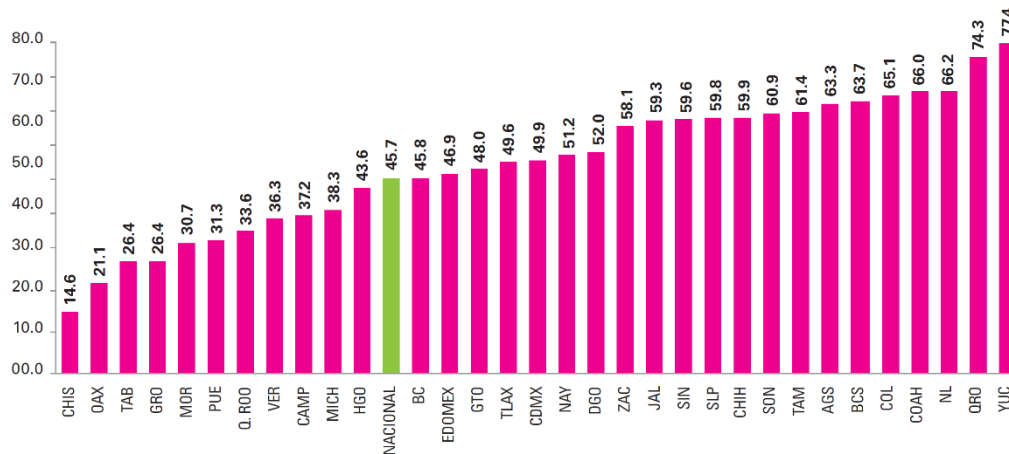
Fuente: INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

Nota: no incluye a las personas con acta de nacimiento de otro país y a las no especificadas.

Aquella encuesta de 2015 ofreció por primera vez información para conocer la situación del registro de nacimiento de niñas y niños menores de 5 años en todo el país, por lo que es importante destacar que México presenta una cobertura del registro de nacimiento de 95.8%. Sin embargo, son los estados del suroeste, Chiapas, Guerrero y Oaxaca los que presentan las mayores brechas. **Las niñas o niños que son registrados en el transcurso de los primeros 60 días desde su nacimiento presentan algunas diferencias por entidad federativa que se manifiestan, principalmente, en tres estados del sureste del país:** Chiapas, la entidad con el porcentaje más bajo de registro antes de los 60 días (14.6%), seguido de Oaxaca (21.1%) y Tabasco (26.4%). Por otro lado, en 16 entidades, al menos uno de cada dos nacimientos es registrado oportunamente. Yucatán presenta la mayor proporción de registros oportunos (77.4%), situándose 30 puntos porcentuales por encima del promedio nacional.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 19.

**Gráfica 3.** Porcentaje de registro de nacimientos de niñas y niños durante los primeros 60 días posteriores a su nacimiento, 2015



Fuente: INEGI. Estadísticas vitales de nacimientos. Base de datos, 2015.

Con base en estos datos, es evidente que aún hay desafíos por superar y barreras por derribar para que todas las niñas y los niños accedan a su derecho a la identidad de manera expedita, pues a menos de la mitad de la población a nivel nacional se le protege esta garantía tan trascendente para el ejercicio de todos los derechos.

En el primer estudio sobre el derecho a la identidad de 2012, realizado por el INEGI y UNICEF, se identificaron de manera general algunas barreras que limitaban seriamente el ejercicio del derecho a la identidad. Entre estas se encontraron las **barreras legislativas y administrativas, las geográficas, económicas y culturales**. Se hace hincapié en la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Mujeres (ENIM) de 2015, que incluyó preguntas encaminadas a encontrar las causas del no registro.

La primera causa que se encontró está vinculada con la **dificultad para contar con los documentos necesarios para realizar el registro de nacimiento**. En uno de cada tres casos de no registro ésta fue la principal causa por la que, al momento de la encuesta, niñas y niños no estaban inscritos ante la autoridad registral.

El segundo obstáculo más frecuente **fue el relacionado con el alto costo que implica el trámite**. Esta razón de no registro fue mencionada en uno de cada cinco casos, sin embargo, como sucede con los trámites y documentos necesarios, este obstáculo **se acentúa entre niñas y niños a partir de los tres años, así como entre las familias del quintil más pobre**.

Evidentemente, esta situación **se ve agravada porque, como ya se mencionó, algunas legislaciones locales establecen cobros y multas** por realizar el registro de nacimiento extemporáneo o fuera de un rango de edad fijado por ley, a pesar de



que la Constitución General establece que el registro y la primera acta de nacimiento son gratuitas para todas las personas, independientemente de la edad o lugar donde haya hecho su registro; criterio que ha sido reafirmado en 2016 y 2017 por la SCJN.

Finalmente, un hallazgo importante de la ENIM 2015 con relación a los obstáculos, es que **la no valoración del registro y acta de nacimiento por considerar que no ofrece ningún beneficio a niñas, niños o sus familias, es prácticamente inexistente como razón del no registro.** A pesar de estar enlistada dentro de las 10 categorías de respuesta, en ningún caso ésta fue una razón mencionada.<sup>10</sup> Algo de suma importancia porque denota que **las familias y comunidades están conscientes del valor e importancia del derecho a la identidad; pero las limitaciones se encuentran en factores externos, la mayoría dentro de la esfera de atribuciones del Estado.**

Por lo tanto, es imperante que desde el Gobierno se tomen las acciones correspondientes para garantizar la accesibilidad, en todas sus aristas, de las personas al registro de nacimiento. A continuación, se detalla cómo la protección del derecho a la identidad afecta específicamente otras prerrogativas.

### **Registro de nacimiento y acceso a servicios de salud**

Entre los requisitos de afiliación a sistemas públicos de salud en México, se encuentra la Clave Única de Registro de Población (CURP). Normalmente, esta clave se puede generar una vez que se ha registrado el nacimiento de una persona y se ha expedido el acta de nacimiento. Así, no contar con un acta de nacimiento puede constituir una barrera para acceder integralmente a servicios de salud a los que se tiene derecho. Es por eso que se ha explorado la relación entre no contar con un acta de nacimiento y ser o no derechohabiente de servicios de salud.<sup>11</sup>

Así, de la Encuesta Intercensal se desprende que del poco más de medio millón de niñas, niños y adolescentes sin acta de nacimiento (527,963), prácticamente uno de cada dos (47.9%) no cuenta con derechohabencia en ninguna institución de salud o seguridad social.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 28

<sup>12</sup> Idem

## **Registro de nacimiento y acceso a educación**

De acuerdo con la información de la Encuesta Intercensal, ha sido posible saber que del total de niñas, niños y adolescentes en edad escolar –es decir, de los 3 a los 17 años– al menos 59 mil no asisten a la escuela y, además, no cuentan con registro de nacimiento.

Por grupos de edad, las niñas y niños sin acta de nacimiento y en edad de estar en preescolar (de 3 a 5 años), son los más afectados, pues del total de niñas, niños y adolescentes que no asisten a la escuela y no cuentan con acta de nacimiento, ellos representan a 6 de cada 10, lo que equivale aproximadamente a 36 mil niñas y niños.

Con base en lo anterior, se sabe que el 97.9% de todas las personas que residen en México cuenta con registro de nacimiento. Sin embargo, sólo el 45.7% de las niñas y niños de entre 0 a 60 días cuentan con registro de nacimiento; mientras que ese porcentaje es de 84.6% hasta antes de cumplir el primer año de vida y del 95.8% para las niñas y niños menores de 5 años.

En ese sentido, México debe avanzar en la cobertura del registro oportuno de nacimiento para lograr que la totalidad de las niñas y niños del país sean registrados lo antes posible para poder ejercer sus derechos, en cumplimiento del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la meta 16.9 de la Agenda 2030.

### **Propuesta legislativa**

Si bien el Congreso de la Unión no tiene facultades para modificar las legislaciones de cada entidad federativa, sí es competente para reformar el Código Civil Federal, cuyas disposiciones son aplicables para trámites de carácter civil en territorio federal. Además, este ordenamiento ha marcado la pauta para los Códigos Civiles estatales.

Por lo tanto, esta iniciativa plantea armonizar el Código Civil Federal con las disposiciones, consideraciones y resoluciones expuestas anteriormente, con el fin de reafirmar los principios de oportunidad, universalidad y gratuidad. Para ello, se plantea establecer la obligación expresa de las autoridades civiles de expedir gratuitamente las actas de nacimiento.

Asimismo, a la luz de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha declarado inconstitucional las multas por “retardo”, se propone prohibir el

cobro de estas desde la Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, donde se detalla los requisitos mínimos con los que debe cumplir este trámite.

Por los motivos antes expuestos, someto a esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de:

**DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL Y LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, EN MATERIA DE DERECHO A LA IDENTIDAD.**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforma el artículo 35 y 54 del Código Civil Federal, para quedar como sigue:

**Artículo 35.-** Estará a cargo de los Jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en **el territorio federal**, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.

**Las autoridades competentes expedirán gratuitamente la primera copia certificada del acta de nacimiento.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se reforma el artículo 19 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para quedar como sigue:

**Artículo 19.** Niñas, niños y adolescentes, en términos de la legislación civil aplicable, desde su nacimiento, tienen derecho a:

I. Contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil, **sin el cobro de ninguna multa o cuota de por medio** y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables;

(...)

## **TRANSITORIOS**

**ÚNICO.** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente a su publicación.

Dado en el Salón de Plenos de la Cámara de Senadores a los diez días del mes de noviembre de dos mil veinte.

Senadora Nancy de la Sierra Arámburo  
Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo